



# Институциональная и нормативно- правовая база

# Содержание

- Важность институциональной и нормативно-правовой базы
- Международный опыт институциональных реформ
  - Общие вопросы
  - Управление
  - Структура
  - Концессии
  - Экономическое регламентирование
  - Резюме
- Координирование международных потоков
- Железные дороги ЦАРЭС – институциональные вопросы

# Реформирование институциональной и нормативно-правовой базы поможет повысить эффективность сектора в будущем – должно основываться на международном опыте

- Институциональная и нормативно- правовая база - необходимы перемены для того, чтобы повысить эффективность управления и уровень прозрачности
- Изменения в институциональных структурах необходимы для переориентации в управлении железными дорогами от государства к потребителям и рынкам
- Повышение эффективности необходимо для того, чтобы:
  - Обеспечить конкурентоспособность железных дорог с другими видами транспорта
  - Снизить нагрузку на правительства, сталкивающиеся с растущими потребностями в ресурсах
- Прозрачность для обеспечения лучшего принятия решений - на основе более полной информации
- Полезные уроки можно извлечь из международного опыта:
  - Принятые в разных странах институциональные и нормативно-правовые базы
  - Воздействие разных институциональных и нормативно-правовых баз.

# Международный опыт- общие вопросы

- Не существует единственного правильного решения:
  - Институциональная база должна отражать условия каждой страны - рыночные, исторические, культурные, юридические
  - Наиболее полезные уроки можно извлечь из опыта стран с аналогичными условиями
- Реформы – вещь сложная, и они должны быть тщательно спланированы:
  - Большинство реформ железнодорожного сектора занимают годы и никогда не прекращаются, так как меняются рынки, например, Германия и Россия приняли трехэтапные планы на 10 лет; процесс все еще продолжается.
  - Важно проконсультироваться с ключевыми заинтересованными сторонами - основными заказчиками, потенциальными инвесторами, железнодорожными рабочими и профсоюзами - это обеспечит правильность планов и минимизирует проблемы внедрения
- Необходимо пересматривать планы, если результаты отличаются от ожиданий или происходят изменения рынков
- Главная задача - изменить культуру как на железнодорожном предприятии, так и в правительстве.

# Международный опыт - управление

- Большинство стран отделяют вопросы разработки политики от вопросов управления железной дорогой; те, которые еще не сделали этого (например, Индия), рассматривают, как это можно сделать.
- Железные дороги, как правило, управляются государственными компаниями - это снижает чрезмерное вмешательство государства в маркетинг, операции, укомплектование персоналом, расходы и пр.
- Руководство отвечает за достижение целей государственной политики
- В совете директоров компаний часто присутствуют несколько независимых директоров, иногда в качестве председателя
- Совет директоров проводит регулярные заседания и следует определенным стандартам корпоративного управления
- Совет директоров рассматривает и утверждает планы, подготовленные руководством

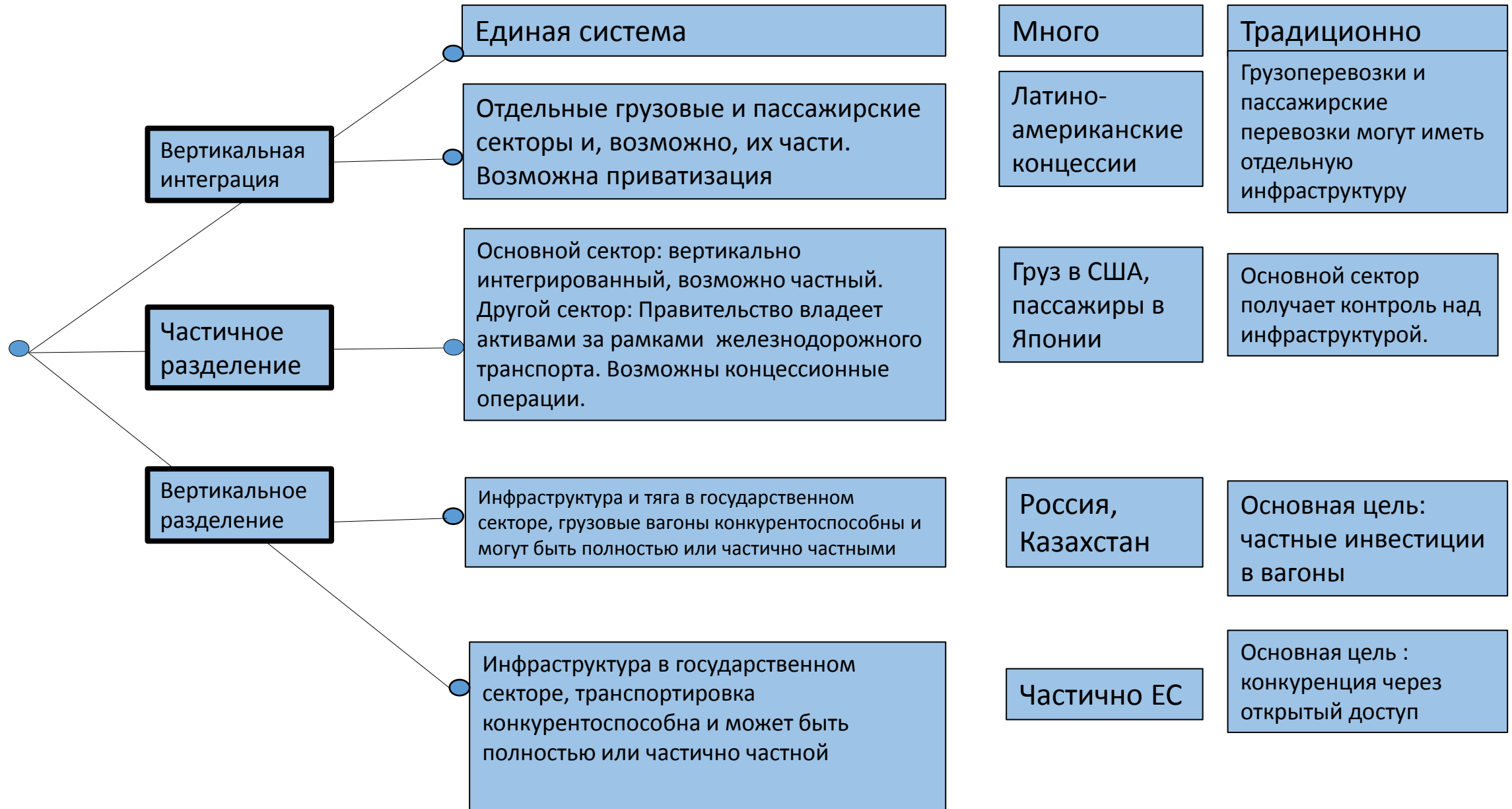
***Эти механизмы управления позволяют использовать железные дороги в качестве коммерческих объектов в рамках, установленных правительством***

# Международный опыт - структура

- Большинство компараторов установили линии бизнес-структур:
  - Инфраструктура
  - Пассажирские перевозки
  - Грузовые перевозки
  - Неосновные виды деятельности
- У каждой бизнес-структуры есть отдельные счета и собственные отчеты о прибылях и убытках и балансовый отчет
- Операционные подразделения иногда создаются как отдельные дочерние компании или независимые компании; они могут конкурировать с другими операторами
- Инфраструктура - естественная монопольная часть большинства железных дорог - обычно остается государственной собственностью - иногда работает как бизнес предприятие, иногда как ведомство
- Примечательным исключением являются государства Американского континента, где в основном вертикально интегрированные грузовые железные дороги находятся в частном управлении.

***Линия бизнес-структуры более эффективна при наличии как грузовых, так и пассажирских перевозок - она позволяет работать нескольким операторам , но это не является требованием.***

# Варианты структуры ж/д отрасли



# Экономическое регламентирование – зависит от отраслевой структуры

- Там, где есть несколько операторов по одной и той же инфраструктуре
  - Необходимо регулировать доступ к инфраструктуре - либо через концессионные контракты, либо через независимое регулирование
  - Необходимо согласовать методологию определения платы за пользование инфраструктурой
- Однако, когда есть достаточная конкуренция – со стороны дорожных органов, водоканала, других операторов железных дорог - нет необходимости регламентировать окончательные тарифы для клиентов
- Для субсидируемых пассажирских перевозок минимальные требования к обслуживанию и некоторые цены часто оговариваются в концессионных договорах - не подлежат независимому регламентированию

***По возможности, регламентирование должно заменяться конкуренцией. Со временем регламентирующие механизмы должны развиваться в соответствии с потребностями по мере того, как на рынок выходят или собираются выходить новые операторы.***

# Международный опыт: концессии

- Концессии - это контракты на предоставление услуг между государственным владельцем и частными сторонами
  - Концессия становится все более распространенной в качестве средства для создания конкуренции и привлечения частных инвестиций
  - Многие страны ввели концессию на железнодорожные пассажирские перевозки, в частности для пригородных поездок:
    - Европейский Союз – например, Великобритания, Германия, Швеция, Румыния
    - Страны СНГ, например, Россия, Казахстан
  - Концессия используется в большинстве стран Латинской Америки, особенно при грузовых железнодорожных перевозках
  - Индия также разрешила 12 концессий на железнодорожные контейнерные перевозки
  - Часто, до начала процесса концессии, необходимо бывает провести правовые реформы - это помогает привлекать инвестиции частного сектора, в том числе иностранные инвестиции
- Из-за непредвиденных обстоятельств возникали некоторые проблемы - но концессия приводила к росту инвестиций, прозрачности и эффективности.***

Независимый регулирующий орган может и не потребоваться - можно полагаться на коммерческие договоренности, по крайней мере первоначально

## Коммерческие договоренности

- Многие вопросы можно решить в рамках коммерческих договоренностей
  - Между государством и операторами по концессии
  - Или между железнодорожными компаниями по доступу к инфраструктуре
- В некоторых странах могут отсутствовать средства и квалифицированный персонал для создания независимого регулятора
- Конкуренция и договорное право должны ограничивать нарушающее конкуренцию поведение
- Регулирующие органы находят способы сделать работу для себя

## Создание независимого регулятора

- Без независимого регулятора правительство может вмешиваться в конфликты, политизировать решения
- Частный сектор может быть более заинтересован в инвестировании, если существует независимый регулятор для того, чтобы:
  - Обеспечить справедливый доступ к инфраструктуре для нескольких операторов
  - Определить общую методологию определения платы за использование инфраструктуры
  - Вести арбитраж по концессионным договорам в случае нарушения договора

# Резюме

	Россия и Казахстан	Индия	Китай	ЕС	Мексика	США	Япония
Управление	Государственное предприятие	Министерство/ Совет директоров	Государственное предприятие	Государственные предприятия	Частные компании	Частные компании	Частные компании
Доминирующая структура	Инфраструктура и тяга Вертикальная интеграция. Вагоны (частные) отделены.	Вертикальная интеграция	Вертикальная интеграция	Вертикальная разобщенность, часто холдинг	Вертикальная интеграция	Вертикальная интеграция	Вертикальная интеграция
Концессии	Некоторые на пассажирские перевозки	На жд контейнерных перевозках	Нет	Многие на пассажирские перевозки	Грузовые и пассажирские	Мандатные и коммерческие права доступа	Нет
Экономический регулятор	Многоотраслевой регулятор	Нет внешнего регулятора	Многоотраслевой регулятор	Независимый орган	Ведомство, регламентирующее жд транспорт	Совет по наземному транспорту	Министерство
Какие вопросы он регламентирует?	Некоторые тарифы, клиенты и инфраструктура		Услуги и тарифы	Права доступа к инфраструктуре и тарифы	Права доступа к инфраструктуре и тарифы в случае	Избыточное ценообразование на железных	Тарифы

# Международный опыт: трансграничные договоренности

- Пересечение границ часто сопряжено со значительными задержками и издержками
- Традиционно поезд приезжает на сортировочную станцию в стране «А», а локомотив (с экипажем) из страны «В» пересекает границу и тянет этот поезд в страну «В»
- В Европейском союзе создание единого рынка (таможенный союз) означает:
  - Таможенные и документальные проверки не требуются
  - Грузовые и пассажирские поезда и экипажи все чаще пересекают границы
  - Но трансграничный трафик часто сдерживается различиями в технических стандартах
- Грузовые перевозки в Северной Америке:
  - Обмен документами осуществляется электронным способом между железными дорогами независимо от границ
  - Выборочные таможенные и документальные проверки на границе США и Мексики, менее интенсивные на границе США и Канады
- Необходимы международные соглашения о тарифах
- Надёжный и недорогой доступ поездов к инфраструктуре в приграничных странах позволяет избежать расточительных вложений в дубликат пути

# Железные дороги ЦАРЭС: институциональные вопросы

- **Корпоратизация:** Надо ли, и если да, то как, создавать национальную железнодорожную компанию?
  - **Управление:** какие необходимы договоренности по вопросам управления?
  - **Персонал:** Куда девать лишних сотрудников?
  - **Учет:** Что делать с долгами? Как поменять практику и стандарты бухучета?
- **Конкуренция:** разрешать ли работу нескольких операторов и конкуренцию на трассе, и в каких секторах?
- **Частный сектор:** стоит ли, и если да, то как привлекать частные инвестиции?
- **Концессия:** следует ли внедрять концессии и в каких секторах?
- **Экономическое регламентирование:** что регулировать? Создать независимый регулирующий орган или регулировать посредством концессионных контрактов и коммерческих соглашений?
- **Скорость и поэтапность реформ:** насколько быстро можно завершить реформы?
- **Законодательство:** Какие правовые изменения необходимы и когда?

## Железные дороги ЦАРЭС: ключевые вопросы

- Как отделить формирование политики от управления железной дорогой?
- Как должны регулироваться железные дороги?
  - Независимое регулирование, ИЛИ
  - Коммерческие соглашения
- Какие правовые изменения необходимы (если есть потребность в каких-либо изменениях)?